A Autonomia Universitária e a Constituição de 1988[1]

Simon Schwartzman

A primeira parte deste texto foi publicada na *Folha de São Paulo*, 12 de dezembro de 1988.

I

A nova Constituição brasileira consagrou, pela primeira vez, o princípio da autonomia universitária plena; ao mesmo tempo, começa a discussão sobre a futura Lei de Diretrizes e Bases para a educação brasileira, em meio a uma crise financeira sem precedentes, e que atinge as universidades de forma dramática. Que significa, na realidade, esta autonomia? Que objetivos maiores ela deve servir? De que maneira ela pode ser consolidada e assegurada pela legislação ordinária? O objetivo deste artigo, de um conjunto de dois, é apresentar uma primeira tentativa de resposta a estas perguntas, tendo em vista o debate que certamente surgirá.

A autonomia universitária é uma dentre outras disposições constitucionais sobre a educação, que inclui também os preceitos de garantia da qualidade do ensino, gestão democrática, regime jurídico único e plano de carreira para o magistério público, gratuidade do ensino público, acesso universal, e indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão; e, acima de tudo, o da prioridade ao ensino fundamental. É fácil ver que nem todos estes princípios são facilmente compatíveis entre si, ou podem ser atendidos ao mesmo tempo; e que, por isto, necessitam ser hierarquizados de alguma forma.

Um critério razoável para esta hierarquização é partir das finalidades maiores do ensino superior, e depois examinar em que medida elas podem ser melhor cumpridas pelos outros dispositivos constitucionais. Pela Constituição o ensino universitário, tal como os demais níveis de ensino, tem por objetivo o desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania, e sua qualificação profissional (art. 205). Esta formulação inicial se combina com o direito de acesso de todos aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um (art. 208, V). É à luz destes princípios gerais que os demais dispositivos constitucionais devem ser examinados.

Vista neste contexto mais amplo, fica claro que a autonomia universitária, definida de forma plena no artigo 207 da Constituição, não pode ser entendida como um direito incondicional de seus professores, funcionários e alunos de fazerem das universidades o que lhes aprouver, mas sim como um instrumento que tem por objetivo e encontra seus limites no atendimento aos fins mais gerais aos quais as Universidades se destinam, assim como no atendimento às normas mais gerais de probidade na gestão dos recursos públicos. Caberá à legislação ordinária estabelecer verdadeiro alcance e os limites desta autonomia. Alguns ítens a considerar são os seguintes:

-**autonomia didático-científica**: as universidades devem ter plena liberdade de definir currículos, abrir e fechar cursos, tanto de graduação quanto de pós-

1

graduação e de extensão. Elas devem ter, também, plena liberdade de definir suas linhas prioritárias e mecanismos de financiamento da pesquisa, conforme regras internas. É fundamental, em relação a este ítem, garantir a autonomia das universidades em relação a órgãos externos como o conselhos nacionais e estaduais de educação, conselhos profissionais e conselhos de pesquisa. Todos estes órgãos devem poder, em qualquer tempo, avaliar e opinar sobre os trabalhos desenvolvidos pelas universidades; mas estas apreciações não poderão ter força decisória ou de autorização sobre o que e como as universidades devem ou não pesquisar e ensinar. Isto significa, por exemplo, que as universidades não estarão mais presas a currículos mínimos de qualquer tipo. Desta forma, os conselhos profissionais deverão buscar novas formas de autorização para o exercício profissional (através de exames de ordem, ou acreditação de determinados cursos), que até hoje decorriam de forma automática da simples posse de diplomas universitários.

-**autonomia administrativa:** a autonomia administrativa supõe que as universidades poderão se organizar internamente como melhor lhes convier, aprovando seus próprios estatutos, e adotando ou não o sistema departamental, o regime de crédito, a estrutura de câmaras, e assim por diante.

A autonomia administrativa deve também se exercer em relação ao plano de carreira para o magistério público nas universidades federais. O parágrafo V do artigo 206 não fala em plano de cargos e salários unificado para o sistema federal, mas apenas em três princípios gerais, o piso salarial, o princípio de ingresso exclusivo por concurso público, e o regime jurídico único. Todos os demais ítens, incluindo os sistemas de promoção, regimes de trabalho, e inclusive níveis salariais máximos, devem ser deixados a cada Universidade. Uma interpretação mais restritiva deste parágrafo sufocaria, na prática, a autonomia administrativa que as universidades federais deveriam ter em relação a seu elemento mais importante, que é da política de pessoal.

-**autonomia de gestão financeira e patrimonial:** o princípio básico, aqui, deve ser o da dotação orçamentária global, com plena liberdade para remanejamento de recursos entre ítens de pessoal, custeio e capital. A autonomia patrimonial significa que as universidades devem poder constituir patrimônio próprio, ter liberdade para obter rendas de vários tipos, e utilizar destes recursos como melhor lhe convenha.

-**regime jurídico**: a autonomia universitária só se transformará em realidade se as universidades públicas adquirirem personalidade jurídica própria, que não as confundam com os demais órgãos da administração federal. Este regime jurídico deve livrar as universidades dos controles formalísticos que órgãos como os tribunais de contas, o DASP e as secretarias de orçamento ministeriais exercem de forma rotineira e burocrática sobre a administração pública do Estado; ele deve definir também as características do vínculo empregatício entre docentes e suas respectivas universidades, que não pode nem ser assimilado ao de contratações trabalhistas comuns, pela CLT, nem ao regime de funcionalismo público regular.

A contrapartida desta autonomia expandida deve ser o cumprimento das finalidades maiores a que as universidades se destinam. Não é possível esperar, simplesmente, que isto aconteça, mas sim criar mecanismos que o assegure. É do que trataremos no próximo artigo.

II

A autonomia universitária, definida de forma plena na nova Constituição, corre dois riscos igualmente sérios; o primeiro é de jamais vir a ser efetivada na prática; o segundo é o de ser confundida com um direito das pessoas que trabalham ou freqüentam as universidades de fazer delas o que bem quiserem, sem tomar em conta os objetivos maiores que as universidades, e o próprio princípio da autonomia, devem atingir, que são os objetivos de realizar o desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação profissional, através das atividades de ensino, pesquisa e extensão. Em artigo anterior tratamos de sugerir alguns dos elementos que são essenciais para que esta autonomia não se frustre; o objetivo, hoje, é sugerir alguns mecanismos para impedir que ela se desvirtue.

Todas as instituições públicas do país, da Presidência da República ao município, estão sujeitas a mecanismos de fiscalização e controle, e as universidades não poderiam ser uma exceção. Este controle não pode se limitar, como acontece habitualmente, a verificar se o dinheiro foi gasto conforme determinadas regras burocráticas, mas sim se os objetivos maiores que ele se destina foi cumprido. O artigo 206, VII, da Constituição, exige a garantia de padrão de qualidade para o ensino público, e o art. 209 condiciona o financiamento a instituições privadas também a critérios de qualidade. Caberá à legislação ordinária definir com clareza os mecanismos de avaliação e acompanhamento; se isto não for feito, as universidades continuarão a ser submetidas aos controles usuais de todo o resto da administração pública, e sua autonomia, na prática, não existirá.

O mecanismo mais adequado de fiscalização e controle das universidades seria a criação de um conselho inter-universitário federal, formado por representantes das universidades, com a presença de membros das sociedades científicas e profissionais, do setor industrial, dos sindicatos, dos ministérios da educação e da ciência e tecnologia. Eventualmente, este Conselho poderia se desdobrar em conselhos regionais ou estaduais, e conselhos especializados por área de conhecimento. Este conselho inter-universitário deveria desenvolver mecanismos de avaliação e acompanhamento da qualidade do ensino e da pesquisa das universidades do país, e fazer recomendações; criar mecanismos próprios de auditoria para o acompanhamento da gestão financeira e patrimonial das universidades; opinar sobre a proposta orçamentária anual (e se possível plurianual) para as universidades públicas, a ser encaminhado pelo executivo ao Congresso; e, em casos extremos, recomendar inclusive a intervenção em universidades e a suspensão temporária de sua autonomia, seja pelo mau uso de recursos públicos, seja pelo não cumprimento de suas finalidades precípuas. Uma de suas atribuições seria, também, ao de outorgar e eventualmente revogar o status universitário a instituições de ensino públicas ou privadas. Este conselho deveria substituir, no que tange às universidades, o atual Conselho Federal de Educação.

O princípio constitucional da autonomia universitária é genérico, e abrange inclusive as universidades privadas. No entanto, as universidades privadas brasileiras são normalmente controladas pelas respectivas mantenedoras, e os regimes jurídicos das universidades estaduais e municipais não tem sido uniforme. Em princípio, a nova legislação poderia requerer que os princípios da autonomia didática, administrativa e de gestão financeira sejam uma pré-condição para o reconhecimento do status universitário a qualquer instituição de ensino superior, independentemente de quem a mantenha. Caberá às mantenedoras

decidir se desejam outorgar autonomia e status universitário às instituições que mantêm, ou preferem que elas permaneçam em regime tutelar.

A nova Constituição é omissa quanto aos estabelecimentos isolados que, no entanto, concentram o maior número de matrículas do ensino superior no país. A suposição é que estes estabelecimentos não gozam da mesma autonomia que as universidades, e por isto necessitam de um regime mais estrito de supervisão. Esta supervisão tem sido feita, até hoje, pelo Conselho Federal de Educação, que só atua na autorização de funcionamento e reconhecimento dos cursos, e em casos extremos e escandalosos de intervenção. Este mecanismo obsoleto deveria ser substituído por outro, ou um conjunto de outros, que pudessem ser mais ágeis e mais de acordo com a realidade. Algumas medidas possíveis seriam as seguintes:

-atribuir **status** e autonomia universitária a instituições especializadas de alto nível, que até agora permanecem como isoladas por serem especializadas.

-permitir que estabelecimentos isolados, sejam eles públicos ou privados, estabeleçam convênios de cooperação e supervisão com universidades locais, que passariam a ter a responsabilidade de acompanhar seu desempenho e registrar os diplomas por eles emitidos;

-criar conselhos especializados de acreditação e acompanhamento, nacionais ou regionais, que supervisionem e acompanhem o desempenho de instituições isoladas em suas respectivas áreas de conhecimento. Estes Conselhos deveriam ser supervisionados, por sua vez, pelo conselho inter-universitário.

-as instituições isoladas do governo federal deveriam, também, ser unificadas sob um sistema único de supervisão e acompanhamento administrativo e financeiro, dentro do Ministério da Educação.

Desta forma, os estabelecimentos isolados ou adquiririam **status** universitário, e se tornariam autônomos; ou se vinculariam mais estreitamente a universidades próximas; ou seriam supervisionados por especialistas das respectivas áreas de conhecimento.

A Constituição consagra, também o princípio da gestão democrática nas instituições de ensino. A experiência dos últimos anos mostra que a adoção deste princípio como significando a introdução de eleições diretas para reitores e todas as demais autoridades universitárias, assim como a participação paritária de estudantes, funcionários e professores em órgãos colegiados, está longe de ser uma panacéia. Por causa disto, e para não interferir com o princípio da autonomia universitária, a legislação deveria estabelecer normas bastante genéricas sobre estas questões, deixando aos estatutos internos de cada universidade o estabelecimento dos mecanismos específicos. Estas normas deveriam vigorar tanto para instituições públicas como privadas, e sua existência deveria ser uma pré-condição para o próprio reconhecimento do **status** universitário das instituições. Algumas sugestões possíveis, para estas normas gerais, seriam, primeiro, garantir que a indicação das autoridades superiores das universidades seja o resultado de um processo misto, com indicação de listas reduzidas pela comunidade segundo mecanismos pré-definidos internamente, e nomeação por parte da instituição mantenedora. Todos os postos abaixo do reitor devem ser de nomeação deste, a partir de listas elaboradas pelos respectivos setores. Este

mecanismo garante que a autoridade universitária máxima receba um mandato amplo, que corresponda aos objetivos mais gerais que justificam a própria manutenção da instituição universitária; e que goze, ao mesmo tempo, da confiança e do reconhecimento da comunidade com a qual trabalha. Deve ser garantida a representação de estudantes, funcionários e professores de todos os níveis nos órgãos e setores que lhes dizem respeito; a prevalência da hierarquia acadêmica em assuntos pedagógicos e de pesquisa a autonomia didático-científica dos departamentos, institutos e faculdades que integram as universidades; e definidos mecanismos de acompanhamento, supervisão e eventual intervenção dos órgãos universitários superiores sobre unidades cujo desempenho acadêmico ou administrativo seja considerado inferior aos padrões requeridos pela universidade.

III

A reforma universitária de 1968 partia do pressuposto de que todas as instituições de ensino superior brasileiras convergiriam eventualmente para um modelo universitário único. A realidade, no Brasil como em todo o mundo, aponta no entanto no sentido contrário, ou seja, no da consolidação de sistemas educacionais cada vez mais diferenciados e complexos, dos quais as universidades públicas são apenas uma das partes, ainda que geralmente a mais significante. A realidade do ensino superior no Brasil é bastante diferente da de suas universidades, e principalmente da de suas universidades públicas mais conhecidas, fato que a nova Constituição ignora. Se o ambiente político de 1968 talvez explique o elitismo da legislação universitária daquele ano, torna-se difícil entender sua persistência na constituinte de 1988. É uma linha de especulação interessante, que devemos deixar de lado, no entanto, para nos atermos às sugestões sobre o que fazer daqui em diante. Em que medida as novas normas constitucionais deveriam se aplicar às universidades privadas e, principalmente, aos estabelecimentos isolados, privados e públicos, que absorvem a maior parte dos estudantes?

O princípio constitucional da autonomia universitária é genérico, e abrange inclusive as universidades privadas. No entanto, as universidades privadas brasileiras são normalmente controladas pelas respectivas mantenedoras, e os regimes jurídicos das universidades estaduais e municipais não são uniformes. Em princípio, a nova legislação poderia requerer que os preceitos de autonomia didática, administrativa e de gestão financeira sejam uma pré-condição para o reconhecimento do status universitário de qualquer instituição de ensino superior, independentemente de quem a mantenha. Caberia às mantenedoras decidir se desejam outorgar autonomia e status universitário a suas instituições, ou preferem que elas permaneçam em regime tutelar.

A Constituição é omissa em relação aos estabelecimentos isolados que, no entanto, concentram o maior número de matrículas do ensino superior no país. A suposição é que estes estabelecimentos não gozam da mesma autonomia que as universidades, e por isto necessitam de um regime mais estrito de supervisão. Esta supervisão tem sido feita, até hoje, pelo Conselho Federal de Educação, que só atua na autorização de funcionamento e reconhecimento dos cursos, e em casos extremos e escandalosos de intervenção. Este mecanismo obsoleto deveria ser substituído por outro, ou um conjunto de outros, que pudessem ser mais ágeis e mais de acordo com a realidade. Algumas medidas possíveis seriam, primeiro, a de ampliar o conceito de universidade, e atribuir **status** e autonomia universitária

a instituições de alto nível que até agora permanecem como isoladas por serem especializadas, e não por que incapazes para a autonomia. Depois, seria interessante permitir que estabelecimentos isolados, sejam eles públicos ou privados, estabeleçam convênios de cooperação e supervisão com universidades locais, que passariam a ter a responsabilidade de acompanhar seu desempenho e registrar os diplomas por eles emitidos. Uma terceira medida seria criar conselhos especializados de acreditação e acompanhamento, nacionais ou regionais, que supervisionem e acompanhem o desempenho de instituições isoladas em suas respectivas áreas de conhecimento. Estes Conselhos deveriam ser supervisionados, por sua vez, pelo conselho inter-universitário sugerido no artigo anterior. As instituições isoladas do governo federal poderiam eventualmente ser unificadas sob um sistema único de supervisão e acompanhamento administrativo e financeiro, dentro do Ministério da Educação. O importante, em todos os casos, seria dar autonomia a quem pudesse exercê-la, e colocar os demais sob uma supervisão adequada, competente, e não formalística e ritualizada.

Finalmente, a Constituição foi extremamente concisa no que se refere à questão do acesso ao ensino superior, exceto no que tange aos ítens V (acesso "segundo a capacidade de cada um ") e VI (ensino noturno) do artigo 208. No entanto, a nova legislação deverá tomar em consideração o fato de que existe uma tendência universal à ampliação dos sistemas de ensino superior, em função de uma demanda que não se limita somente aos estudantes que terminam as escolas secundárias, mas inclui uma população de todas as idades e níveis educacionais anteriores, interessada em melhorar seus conhecimentos, ingressar em novas carreiras, obter títulos que autorizem o desempenho de novas funções e o recebimento de novos salários, e assim por diante. Ela deverá ter em conta, ainda, que o princípio constitucional do acesso "segundo a capacidade de cada um" ignora o fato de que a "capacidade" é, em grande parte, função das oportunidades e condições de estudo, e que este princípio não pode ser cumprido sem uma política explícita de formação de professores de segundo grau, e de ampliação das oportunidades não convencionais -- mas nem por isto de pior qualidade -- de educação superior. Sabemos que esta demanda crescente por educação superior é em parte uma demanda credencialista, a busca de diplomas que possam garantir privilégios profissionais, muitas vezes independentemente de acréscimos reais de conhecimento. Ao mesmo tempo, no entanto, o país necessita efetivamente de pessoas melhor formadas, e seria um equívoco deixar de atender a esta demanda da maneira mais adequada possível.

É chegado o momento de deixar de lado os pressupostos de 1968, que têm impedido até agora que a questão do ensino superior de massas seja encarada de frente no Brasil. É necessário ampliar cada vez mais a diferenciação do ensino superior, abrindo espaço para um amplo leque de possibilidades, com a participação ativa do setor público. Devem coexistir, lado a lado, universidades federais, estaduais, municipais e privadas, dotadas de autonomia didática, administrativa e de gestão financeira, e regidas pelo princípio da indissociabilidade do ensino, da pesquisa e da extensão; universidades orientadas para a pesquisa básica, e vinculadas à comunidade acadêmica internacional; universidades de vocação industrial, com fortes ligações com o setor produtivo; universidades de vocação comunitária e regional; estabelecimentos isolados, sob supervisão de universidades e conselhos especializados, dedicados ao ensino profissional superior; estabelecimentos isolados dedicados ao "desenvolvimento da pessoa e seu preparo para o exercício da cidadania", não associados à qualificação profissional específica; cursos profissionais noturnos, por correspondência, à distância, etc., promovidos por universidades e outras

instituições públicas e privadas; cursos de reciclagem, atualização profissional e educação continuada; cursos superiores de curta duração, visando à qualificação profissional de tipo técnico e à formação de professores do ensino fundamental; e assim por diante.

Este parece ser o cenário mais adequado para o ensino superior brasileiro nas próximas décadas: um sistema universitário autônomo e auto-regulado, com instituições públicas e privadas; sistemas complexos e contínuos de avaliação; e grande diferenciação de instituições e funções em atividades de ensino, pesquisa e extensão. É um cenário difícil de construir, mas não impossível; e é o único que nos permitirá entrar com o pé direito no século XXI.